30.1.2023

Asia Hallituksen esitys kirkkolaiksi sekä siihen liittyviksi laeiksi, HE 108/2022 vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kirkolliskokous päätti 11.11.2021 antaa valtioneuvostolle kirkkolakiehdotuksen ja esitykset erillislaeista. Samalla se päätti esittää valtioneuvostolle, että se peruuttaisi aiemman esityksen kirkkolaiksi (HE 19/2019 vp) sekä kyseistä esitystä täydentävän esityksen (HE 93/2019 vp).

Uudessa kirkkolakiehdotuksessa on pyritty ottamaan huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa 4/2020 vp tekemät huomiot. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tuolloin huomiota kirkkolain säätämisjärjestykseen, kirkkolain alaan sekä pohti muutoinkin ehdotuksen suhdetta perusoikeussäännöksiin. Erityisesti lausunnossa oli kiinnitetty huomiota henkilötietojen suojaa koskevaan sääntelyyn diakoniatyössä sekä kirkon jäsentietojen käsittelyssä.

Kirkkolakiehdotuksen perusteluissa on aiempaa laajemmin pohdittu kirkkolain suhdetta perustuslakiin sekä ehdotuksen suhdetta perusoikeussäännöksiin. Alla kuitenkin muutama nosto.

Kirkkolain alasta

Perustuslain 76 §:n mukaan kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Kirkkolain säätämisjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään. Voimassa olevan kirkkolain ala on muokkautunut vuoden 1994 kirkkolakivalmistelun sekä siihen myöhemmin tehtyjen muutosten yhteydessä huomattavan laajaksi. Tähän seikkaan eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota lausunnossaan (PeVL 4/2020 vp) viitaten kirkkolain erityiseen säätämisjärjestykseen ja todeten, että perustuslain 76 §:n ilmaisua kirkkolain alasta on välttämätöntä tulkita suppeasti.

Ehdotuksessa kirkkolakia on supistettu siten, että selkeästi kirkon järjestysmuotoon ja hallintoon kuulumaton sääntely, on siirretty erillislakeihin, ja lisäksi säännöksiä on siirretty kirkkojärjestykseen. Kirkkolaki sisältäisi kirkon ja sen seurakuntien päätöksenteko-organisaatiota ja toimivallan perusteita, kirkon ja valtion suhteita sekä kirkkolain säätämisjärjestystä ja lainsäädäntövallan delegointia koskevat säännökset. Myös oikeusturvaa ja hallintomenettelyjä koskevat säännökset ovat kirkkolaissa.

Kirkon itseymmärrys kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta on juridis-hallinnollista näkökulmaa laajempi. On katsottu, että järjestysmuodon ja hallinnon alaa tulkittaessa lähtökohtana tulee olla myös kirkon luonne ja asema uskonnollisena yhdys-kuntana, jolloin järjestysmuodon ja hallinnon käsitettä on tulkittava ja arvioitava myös kirkon tunnustuksen, tehtävien ja toiminnan näkökulmasta. Rajanvedon sen suhteen, mikä sääntely kuuluu kirkkolakiin ja mikä erillislakeihin, tulisi yhtäältä taata perustuslain 11 §:n uskonnonvapauden piiriin kuuluvien oikeuksien toteutumisen ja toisaalta eduskunnan lainsäädäntövallan mahdollisimman vähäisen rajoittamisen. Kirkkolain alaan on katsottu kuuluvan myös sellaiset laintasoista sääntelyä edellyttävät

säännökset, jotka ovat keskeisiä kirkon uskonnollisen yhdyskunnan luonteen ja perustuslain 11 §:ssä säädetyn uskonnonvapauden näkökulmasta. Kirkon olemuksen ja itseymmärryksen kannalta keskeisiä tässä yhteydessä ovat muun muassa säännökset kirkon tunnustuksesta, pappisvirasta sekä piispan ja tuomiokapitulin toimivallasta suhteessa hiippakuntansa papistoon.

Kirkon tunnustus identifioi kysymyksessä olevan kirkon. Kirkon uskonnollisen identiteetin kannalta on merkityksellistä, että kirkon tunnustuksen perusta on määritelty kirkkolaissa. Se luo perustan kirkon organisaatiolle ja hengellisen työn rakenteille. Tunnustuspykälällä on liittymäkohtia myös kirkon virkasuhteisiin. Mainituilla perusteilla kirkolliskokous on ehdottanut tunnustusta koskevan säännöksen säilyttämistä kirkkolaissa. Tarkemmin tunnustuksen sisällöstä säädettäisiin kirkkolakiehdotuksen 1 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetussa kirkkojärjestyksessä. Tunnustukseen liittyen ja ottaen huomioon perustuslain 2 §:n 3 momentti kirkkolakiehdotus sisältää lisäksi pääsäännöt seurakunnan ja kirkon tehtävistä, koska ne velvoittavat sekä viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä että seurakunnan jäseniä huolehtimaan kirkon ja seurakunnan tehtävän toteutumisesta ja asettavat rajat varojen käytölle.

Kirkkolakiehdotus sisältää myös pappisvirkaan ja papin virkaan liittyvää perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaista sääntelyä. Kirkon virkarakenteen erityispiirteenä on, että pappisvirka ja papin virka julkisoikeudellisena palvelussuhteena ovat elimellisesti kytköksissä toisiinsa kuten myös tuomiokapitulin ja piispan toimivaltaan kuuluvat viranhoidon valvonta ja viranhoitoon liittyvä päätöksenteko. Kun pappeus ja siihen liittyvä papin virka katsotaan kuuluvan perustuslain 11 §:n uskonnonvapaussäännöksen ytimeen, voidaan tulkita, että tietyistä pappisvirkaan ja papin virkaan liittyvistä lain tasoa edellyttävistä asioista tulee säätää kirkkolaissa. Vastaavasti on katsottu, että eräät muut kirkon hengelliseen toimintaan tai kirkon edustamiseen liittyvien virka- ja työsopimussuhteiden kelpoisuusvaatimukset kuuluvat kirkkolakiin.

Muilta osin seurakuntien viranhaltijoiden oikeusaseman perusteita koskeva sääntely siirrettäisiin kirkkolaista uuteen lakiin evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta, jolloin kirkkojärjestys toimisi lakia täydentävänä säädöksenä. Tarkempien säännösten antamista koskeva valtuutussäännös olisi kirkkolaissa. Perusteltua on, että kirkolla on toimivalta antaa lakia tarkempia säännöksiä kirkkojärjestyksessä myös kirkon viranhaltijoista, etenkin siltä osin kuin kysymys on uskonnonvapauden piiriin kuuluvista kirkon omista asioista kuten uskonnollisten johtajien, pappien ja opettajien valinnasta (mm. PeVL 57/2001 vp, s. 2 ja PeVL 4/2020 vp, s.5).

Lisäksi Kirkon työmarkkinalaitosta ja Kirkon eläkerahastoa koskeva sääntely ehdotetaan eriytettäväksi kirkkolaista. Vaikka kyseisten organisaatioiden toiminta liittyy kirkon toimintaan, niitä ei voida pitää osana uskonnollisena yhdyskuntana toimivan kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa.

Ehdotuksen suhde perusoikeussäännöksiin

<u>Henkilötietojen suojasta</u>

Ehdotetun kirkkolain 8 luvussa säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä ja kirkonkirjojen pidosta. Luvun 1 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen käsittelyyn sovellettavasta lainsäädännöstä. Pykälä olisi pääasiassa informatiivinen. Diakoniatyössä syntyvien henkilötietojen käsittelyä koskisi ehdotettu 1 §:n 2 momentin 1 kohta, jossa viitattaisiin siihen sosiaali- ja terveydenhuollossa sovellettavaan asiakas- ja potilastietojen käsittelyä koskevaan lainsäädäntöön, jota käytännössä on jo osaksi sovellettu diakoniatyössä tietojen käsittelyn tukena ja joka muutoin voidaan katsoa soveltuvaksi kirkon harjoittamaan diakoniatyöhön. Esityksessä esitetyn sijaan voitaneen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena diakoniatyössä pitää yleisen tietosuoja-asetuksen

6 artiklan c alakohtaa, kun diakoniatyö on ehdotetun kirkkolain 3 luvun 1 §:n mukaan lakisääteinen seurakunnan tehtävä.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä säädettäisiin jäsentietojen osalta luvun 8 §:ssä. Lisäksi ehdotetun luvun 2 §:n mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely rajattaisiin tilanteisiin, joissa tietojen käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Kyseessä olisi yleinen edellytys jäsentietojen ja diakoniatyössä syntyvien tietojen käsittelylle kaikissa kirkon viranomaisissa. Myös manuaalisista kirkonkirjoista jäsenrekisteriin siirrettävissä tiedoissa olisi otettava huomioon mainittu 2 § samalla, kun jäsenrekisteriin voitaisiin tallettaa vain nykyisenkin käytännön mukaisesti uskontokuntien jäsenrekistereistä annetun lain (614/1998) 5 ja 6 §:ssä tarkoitettuja tietoja (ehdotettu luvun 4 §:n 1 momentti).

Ehdotetussa luvun 5 §:ssä säädettäisiin kirkonkirjojen pidon rekisterinpitäjistä, joita jäsenrekisterin osalta olisivat keskusrekisterit ja kirkkohallitus tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaisesti. Pykälässä tarkennettaisiin rekisterinpitäjien vastuunjakoa. Jäsenrekisterin rekisterinpitäjien ja tietojen käsittelijöiden vastuunjaosta säädettäisiin myös ehdotetuissa 6, 7 ja 9 §:ssä. Ehdotetussa 7 §:ssä on täsmennetty kirkkohallituksen mahdollisuutta luovuttaa jäsentietoja vain silloin, jos kirkkolaissa tai muussa laissa säädetyt edellytykset tietojen luovuttamiselle ovat olemassa. Luovutettavan tiedon tulee olla välttämätön siihen käyttötarkoitukseen, johon se luovutetaan. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) ja väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviranomaisen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) lisäksi ehdotetun kirkkolain 8 luvun 7 §:n 4 momentin ja 10 luvun 8 §:n mukaan tietojen luovuttamiseen sovellettaisiin tiedonhallintalain 22–24 §:ää.

Jäsenrekisteriin liittyvien uhkien pienentämiseksi erityisinä suojatoimina voidaan myös pitää tietojen käsittelijälle erikseen myönnettävää työtehtävien edellyttämää käyttöoikeutta, kirkkohallituksen ylläpitämiä käyttöoikeus- ja lokirekisteriä, tietojen luovuttamisen edellytyksiä sekä ehdotetun luvun 10 §:ssä säädettävää virkavastuun periaatetta ja 11 §:ssä ehdotettua jäsenrekisterin tietojen käsittelyn seuranta- ja valvontatehtävää. Lisäksi tietoturvasta säädettäisiin tiedonhallintalain 4 luvussa ja määrättäisiin kirkkohallituksen 8 luvun 13 §:n nojalla annettavissa määräyksissä.

<u>Osallistumisoikeuksista</u>

Liityntänä perustuslain 14 §:ään kirkkolakiehdotuksessa ehdotetaan kahta uutta säännöstä, joilla pyritään lisäämään kirkon jäsenten mahdollisuuksia vaikuttaa seurakunnan toimintaan ja kirkolliseen päätöksentekoon. Ehdotetun 2 luvun 14 §:n mukaan seurakuntajaon muuttamista koskevasta aloitteesta olisi välittömästi tiedotettava seurakunnan jäsenille ja heille olisi myös varattava mahdollisuus jättää aloitteesta kannanotto tuomiokapitulille. Tavoitteena on turvata seurakuntalaisten vaikuttamismahdollisuus, josta säädetään myös hallintolain 41 §:ssä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan uutta säännöstä seurakunnan jäsenten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudesta ja aloiteoikeudesta (ehdotettu kirkkolain 3 luvun 3 §). Seurakunnan tulisi turvata seurakunnan jäsenen oikeus osallistua seurakunnan toimintaan ja vaikuttaa seurakunnan päätöksentekoon. Seurakunnalla olisi velvollisuus tiedottaa, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Seurakunnan jäsenellä olisi myös rajoittamaton aloiteoikeus siten, että se voi kohdistua sekä seurakunnan että seurakuntayhtymän toimintaan ja hallintoon.

Lisäksi kirkkolaissa säädettäisiin seurakuntien jäsenten aloiteoikeudesta hiippakuntavaltuustolle (ehdotettu 4 luvun 5 §) sekä seurakunnan jäsenten äänioikeudesta seurakuntavaaleissa ja kirkkoherran välittömässä vaalissa (ehdotettu 9 luvun 11 §).

Omaisuuden suoja ja vastuu ympäristöstä

Kirkollisista rakennuksista oli säännöksiä jo ainakin 1686 kirkkolaissa. 1960-luvulla tehtiin linjaus siitä, että kirkollisten rakennusten suojelun katsottiin kuuluvan kirkkolainsäädännön piiriin ja kirkollisten rakennusten suojelun järjestäminen edellytettiin tapahtuvan kirkkolailla (HE 165/1963 vp, s. 5). Esityksessä ehdotetaan kirkollisen rakennusperinnön suojelun toteutettavaksi osittain uudella lupamenettelyllä, joka korvaisi voimassa olevan alistusmenettelyn. Kirkollinen rakennus, joka on rakennettu ennen vuotta 1917 olisi suojeltu suoraan kirkkolain perusteella ja lisäksi kirkkohallitus voisi nykykäytännön mukaisesti määrätä tätä myöhemmin käyttöön otetun kirkollisen rakennuksen suojelluksi.

Ehdotettu lupamenettely sinänsä rajoittaa perustuslain 15 §:ssä säädettyä omaisuuden suojaa. Lupamenettelyn kohteena ovat kuitenkin seurakunnat ja velvoitteelle on perustuslain 20 §:ään kiinnittyviä yhteiskunnallisesti painavia perusteita (PeVL 6/2010 vp). Valmistelussa on arvioitu, että ehdotetulla lupamenettelyllä on painoarvoltaan riittävät perustelut, koska menettelyn tavoitteena on kirkollisen rakennusperinnön suojeleminen ja säännökset toteuttavat kirkon vastuuta kulttuuriperintönsä suojelemisesta. Lupaa edellytettäisiin vain silloin, kun suojeltuun kirkolliseen rakennukseen suunnitellut muutokset ovat olennaisia tai kun kyseessä on kirkollisen rakennuksen hankkiminen, purkaminen tai käyttötarkoituksen muuttaminen taikka rakennuksesta luopuminen. Tämänkaltaisten merkittävien muutosten toteuttamiseen vaadittavaa lupaa voitaneen pitää oikeasuhteisena sääntelyn tavoitteeseen nähden.

Kielelliset oikeudet

Perustuslain 17 §:ssä säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Ehdotetussa kirkkolain 2 luvussa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti kirkon eri viranomaisten kielestä sekä viranomaisessa noudatettavista kielilain (423/2003) säännöksistä (ehdotetut 2 luvun 6—9 §). Ahvenanmaan seurakunnat olisivat ruotsinkielisiä ja Ahvenanmaan maakunnan alueella sovellettaisiin Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) kielisäännöksiä turvaten samalla suomenkielisten kielelliset oikeudet. Kokonaan tai osittain saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvat seurakunnat olisivat kaksikielisiä siten, että niissä noudatettaisiin, mitä saamen kielestä kirkkolaissa ja kirkkojärjestyksessä säädetään. Saamen kielilain (1086/2003) säännöksiä valtion viranomaisesta sovellettaisiin Oulun hiippakunnan tuomiokapituliin ja säännöksiä kunnan viranomaisesta saamen kotiseutualueella kokonaan tai osittain olevaan seurakuntaan. Seurakunnan jäsenten kielellisistä oikeuksista säädettäisiin lisäksi ehdotetun kirkkolain 2 luvun 10 §:ssä.

Kelpoisuusvaatimukset hengellistä työtä ja edustamista koskevissa tehtävissä sekä poikkeaminen julkisesta hakumenettelystä eräissä pappisvihkimystä ja papin väliaikaista siirtämistä koskevissa tilanteissa

Esityksessä ehdotetaan, että kelpoisuusvaatimusta kirkon virka- ja työsopimussuhteisiin muutetaan verrattuna voimassa olevaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 11 §:stä johtuva kirkon oikeus sisäiseen autonomiaan huomioon ottaen perustuslain 6 §:n 2 momentista huolimatta on mahdollista, että laissa säädetään kirkon jäsenyys edellytykseksi kirkon omiin virkoihin ja tehtäviin valittaville. Tämä on kiistatonta sellaisiin virkoihin ja tehtäviin nähden, jotka liittyvät suoraan kirkon hengelliseen toimintaan. Mahdollisuus ulottui valiokunnan mielestä kuitenkin myös muunlaisiin virkoihin ja tehtäviin (PeVL 57/2001 vp).

Ehdotetun kirkkolain 7 luvun 2 §:ssä säädettäisiin kelpoisuusvaatimuksista eräisiin virka- ja työsopimussuhteisiin siten, että kirkon jäsenyys ja konfirmaatio olisivat edelleen kelpoisuusehtona kirkon hengellisessä työssä eli tehtävissä, jotka liittyvät

kirkon jumalanpalveluselämään, diakoniaan, kasvatukseen, opetukseen ja sielunhoitoon sekä lisäksi tehtävissä, joissa viranhaltija edustaa kirkkoa. Samoja kelpoisuusvaatimuksia sovellettaisiin myös työsopimussuhteessa. Muissa kuin kirkon hengelliseen työhön ja edustamiseen liittyvissä viroissa ja tehtävissä kirkon jäsenyyttä ja konfirmaatiota ei edellytettäisi. Ehdotetun säännösmuutoksen taustana on muun muassa Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio (ECLI:EU:C:2018:257).

Keskeisiä kirkon tunnustuksen ja itseymmärryksen kannalta ovat seurakuntapastorin viranhoitomääräykseen liittyvät säännökset, koska seurakuntapastorin viralla on kiinteä kytkös pappisvihkimykseen. Siten seurakuntapastorin virantäyttö muodostaa poikkeuksen virkojen julkisesta hakumenettelystä eikä tuomiokapitulin seurakuntapastorin virkaan antamasta viranhoitomääräyksestä ole muutoksenhakuoikeutta. Kysymys on kirkon tunnustukseen kytkeytyvästä asiasta. Perustelu on teologinen ja liittyy papiksi vihkimiseen. Luterilaisen kirkon näkemys on, että papiksi aikovalla on oltava seurakunnan kutsu (vocatio) virkaa toimittamaan, jotta vihkiminen voidaan suorittaa. Vaikka papin virkaan lähtökohtaisesti voidaan ottaa vain pappi, on seurakuntapastorin virkaan tai papin viran väliaikaiseksi hoitajaksi poikkeuksellisesti mahdollista valita henkilö, joka vasta tuon viran myötä saa pappisvihkimyksen, eikä vielä valinnan hetkellä täytä tätä kelpoisuusvaatimusta. Seurakuntapastorin viran erityinen asema mahdollistaa pappisvihkimykset Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa. Poikkeuksesta julkiseen hakumenettelyyn säädettäisiin ehdotetun kirkkolain 7 luvun 7 §:ssä. Muutoksenhakukiellosta säädettäisiin kirkkolain 12 luvun 14 §:ssä.

Ehdotetun kirkkolain 7 luvun 7 § koskisi myös papin siirtämistä väliaikaisesti toiseen virkasuhteeseen, joka mahdollistaisi viranhaltijan siirtämisen myös virkasuhteeseen toiselle paikkakunnalle. Säännöksellä on liityntä perustuslain 9 §:n 1 momenttiin. Harkitessa sitä, rajoittako virkaan tai tehtävään siirtymisvelvollisuus tosiasiassa virkamiehen vapautta valita asuinpaikkansa, painoarvoa voidaan antaa toimialan erityisluonteelle, joka perustelee tavanomaista pidemmälle menevää virkamiesten velvollisuuksien sääntelemistä (PeVL 15/1999 vp ja 40/1998 vp). Vastaavalla tavalla papin velvollisuutta siirtyä virkasuhteeseen toiseen seurakuntaan hiippakunnan alueella voidaan perustella kirkon tehtävän erityisluonteella. Tuomiokapitulin velvollisuutena on huolehtia siitä, että jumalanpalvelukset ja kirkon pyhät toimitukset tulevat asianmukaisesti hoidetuiksi kaikissa hiippakunnan seurakunnissa. Kyse olisi nimenomaan väliaikaisesta seurakunnallisen toiminnan ylläpidosta, kunnes seurakunnan papillisten tehtävien hoito saadaan asianmukaisesti järjestettyä. Yhtymäkohta perustuslain 9 §:n 1 momenttiin olisi otettava huomioon siirrosta päätettäessä.

Hyvä hallinto, virkavastuu ja oikeusturva

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Pääsääntöisesti viittausta hallinnon yleislakeihin ei tarvita (PeVL 73/2018 vp, s. 5). Suomen evankelis-luterilainen kirkko on julkisyhteisö, jonka järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään perustuslain 76 §:n mukaisesti kirkkolaissa. Tästä syystä on katsottu, että hallinnon yleislakien implementoinnista koskemaan kirkon viranomaisia tulee säätää kirkkolaissa.

Kielilainsäädännön lisäksi ehdotetussa 10 luvussa säädettäisiin hallinnollisten yleislakien soveltamisesta kirkon viranomaisissa. Uusina hallinnollisina yleislakeina ehdotetaan sovellettavaksi arkistolakia (831/1994) ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019) erikseen säädetyin osin. Omaksumalla tiedonhallintalaki edistetään perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn asiakirjajulkisuuden ja perustuslain 21 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimusten toteuttamista tiedonhallinnassa.

Virkavastuun osalta kirkkolakiehdotus sisältäisi kaksi erityissäännöstä. Ehdotetun 6 luvun 6 §:n mukaan tilintarkastaja toimisi tehtävässään virkavastuulla. Säännös koskisi seurakunnan tai seurakuntayhtymän ja Kirkon keskusrahaston tilintarkastajaa. Lisäksi 8 luvun 10 §:n mukaan keskusrekisterin ja kirkkohallituksen työsopimussuhteinen työntekijä toimisi virkavastuulla käsitellessään jäsenrekisterin jäsen- ja väestötietoja. Seurakunnan, seurakuntayhtymän, tuomiokapitulin ja kirkon keskushallinnon viranhaltijoiden virkavastuu perustuu perustuslain 118 §:n 1 momenttiin.

Kirkollista muutoksenhakua koskevat säännökset ehdotetaan koottavaksi kirkkolain 12 lukuun. Kirkollisvalitusta, joka rinnastuu kuntalaissa säädettyyn kunnallisvalitukseen, edeltää erikseen säädetyissä asioissa oikaisuvaatimusmenettely. Luovuttaessa alistusmenettelyistä luovutaan samalla alistettuun päätökseen kohdistuvasta hallinnon sisäisestä valituksesta. Suojeltuja kirkollisia rakennuksia ja uusia kirkollisia rakennuksia koskevassa lupamenettelyssä säilyisi kuitenkin myös seurakunnan jäsenen mahdollisuus hakea muutosta kirkkohallituksen lupaa koskevaan päätökseen ja siten tämän mahdollisuus valvoa seurakunnan päätöksentekoa. Seurakunnan jäsenen oikeusturvan taso säilytettäisiin siten lähes nykyisellään.

Ehdotetussa kirkkolain 12 luvun 14 §:ssä on säädetty muutoksenhakukielloista, joita on jonkin verran karsittu nykyisestä. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (PeVL 20/2003 vp, s. 2) käsitellyt nykyisen kirkkolain 24 luvun 14 §:n säännöksiä oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakuoikeuden rajoittamisesta. Tuolloin valiokunta katsoi, että sääntelyä arvioitaessa oli valiokunnan mielestä otettava huomioon perustuslain 11 §:ään ja uskonnonvapaussäännöksiin pohjautuva evankelis-luterilaisen kirkon sisäinen autonomia. Uskon tunnustamiseen tai uskonnon harjoittamiseen ja opetukseen taikka kirkon muuhun hengelliseen toimintaan liittyvissä asioissa ei ole lähtökohtaisesti kysymys yksilön sellaisista oikeuksista tai velvollisuuksista, joita koskevat päätökset tulisi perustuslain 21 §:n takia voida saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi.

Esimerkiksi kirkkolakiehdotuksen 12 luvun 14 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan valituskielto koskisi tilanteita, joissa tuomiokapituli antaa virkaan soveltuvalle papille viranhoitomääräyksen seurakunnan seurakuntapastorin virkaan toistaiseksi tai kun tuomiokapituli määrää seurakunnan papin virkaan väliaikaisen hoitajan. Tuomiokapitulin ja piispan yhdessä tekemä päätös seurakuntapastorille annettavasta pysyvästä tai määräaikaisesta viranhoitomääräyksestä on edellä kerrotuin tavoin välittömässä yhteydessä papiksi vihkimiseen, josta päättäminen on piispan ja tuomiokapitulin harkinnassa.

Laki evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta

Ehdotettavaan lakiin evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta siirrettäisiin lähes kaikki kirkon virkaoikeudelliset säännökset sekä seurakuntarakennemuutoksiin liittyvät henkilöstön siirtoa ja sijoittamista koskevat säännökset edellä mainituin poikkeuksin. Voimassa olevien säännösten sisältö pysyisi lähes muuttumattomana. Evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annettava laki muistuttaisi rakenteeltaan ja sisällöltään erityisesti kunnallisesta viranhaltijasta annettua lakia. Viranhaltijaa koskeva sääntely kattaisi viranhaltijan oikeusaseman ”elinkaaren” alkaen julkisesta hakumenettelystä ja virkasuhteeseen ottamisesta, työnantajan ja viranhaltijan velvollisuuksista sekä virkasuhteen aikana tapahtuvista aseman muutoksista aina virkasuhteen päättymiseen saakka.

Lakiesityksen 13 § koskisi viranhaltijan velvollisuutta antaa virkasuhteen aikana tarpeellisia terveydentilaansa koskevia tietoja sekä osallistua terveydentilansa toteamiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin. Pykälä liittyy perustuslain 7 §:ssä turvattuun yksilön henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta. Ehdotetussa pykälässä on otettu

huomioon perustuslakivaliokunnan hallituksen esitystä työterveyshuoltolaiksi (PeVL 39/2001 vp) koskevan käsittelyn yhteydessä tekemät huomautukset välttämättömyyskriteerin vaatimuksesta sekä viittauksesta potilaan itsemääräämisoikeutta koskevaan säännökseen. Muutoksenhakua lakiesityksen 28 §:ssä säädettyyn terveystarkastukseen osallistumista koskevaan määräykseen ei enää rajoitettaisi.

Aiempi kirkkolakiehdotus (HE 19/2019 vp) sisälsi säännöksen viranhaltijalle annettavasta varoituksesta, joka vastasi valtion virkamieslain 24 §:n mukaista sääntelyä virkamiehelle annettavasta kirjallisesta varoituksesta kuitenkin siten, että tuolloin ehdotetun kirkkolain mukaan varoitusta koskevaan päätökseen ei ollut mahdollista hakea muutosta. Tältä osin perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntely ei mahdollistanut oikeusturvan toteutumista ja valituskieltoa ei perustuslaillisista syistä voida säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä (PeVL 4/2020 vp, s. 8). Säännös on poistettu ehdotetusta viranhaltijalaista ja ehdotus sisältää ainoastaan virkasuhteen päättämiseen liittyvän varoitusmenettelyn (ehdotettu viranhaltijalain 48 §), joka vastaa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain mukaista sääntelyä.

Lopuksi

Hallituksen esityksessä kirkkolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi on korjattu eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa 4/2020 vp esiin nostetut säätämisjärjestyshuomautukset. Kirkkolain alaa on myös huomattavasti supistettu. Siten esitetään, että kirkkolaki ja ehdotetut kirkolliset lait voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Pirjo Pihlaja
kirkkoneuvos